

Title	土地利用計画におけるアドボカシー活動について:オレゴン州の成長管理政策をめぐって
Author(s)	平, 修久
Citation	聖学院大学論叢, 第 27 巻第 2 号,2015:1 -14
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/refs/modules/xoonips/detail.php?item_id=5211
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

土地利用計画におけるアドボカシー活動について

——オレゴン州の成長管理政策をめぐって——

平 修 久

抄 録

オレゴン州の土地利用計画に関するアドボカシー活動は、政府を監視することにより土地利用計画を中心とした成長管理政策の定着に貢献した。政府は、土地利用計画の推進派、反対・懐疑派の双方から監視されている。アドボカシー団体は、訴訟権及び提案権を有し、政府と対等な関係を築いており、アドボカシー団体と政府との関係として、緊張関係、対立関係のほかには協力関係もある。アドボカシー活動内容は多岐にわたるとともに、対象も幅広い。ただし、団体の性格や主張により、活動内容や対象に違いが見られる。土地利用計画制度の定着に伴い、アドボカシー活動の中心的内容が、監視・訴訟から、啓発や情報提供へと変化してきている。

キーワード：アドボカシー，土地利用，成長管理，オレゴン州

1. はじめに

松浦 (1999)^① によると、アドボカシーとは、特定の立場、少数者の意見を擁護し、公共の場に提示し言論を支援することであり、活動の理念を広く一般に伝え、協力者を募るアドボカシー活動は、現時点において、アメリカの NPO 活動の根幹とも言える。社会的弱者の支援活動の立場からは、アドボカシーは、一般的に自ら権利主張できない人を助ける活動として、代弁、弁護や政策提言を行うという捉え方がなされている^①。このように、アドボカシーは、社会的弱者と言われる人たちの支援として定着しつつあり、関連の文献は多数見られる。

都市計画分野において、約半世紀前に、Davidoff (1965)^② がアドボカシー・プランニングを提唱した。彼は、政府外、すなわち市民団体からの代替案のアドボカシーは、一般市民に対する別の選択肢を提供することであるとともに、行政は競争にさらされることなどから、計画の質を改善すると主張した。その後、オレゴン州に関しては、Abbott (1994)^③ や Seltzer (2013)^④ がオレゴン州の計画制度の歴史で多少触れた程度である。我が国においても、シアトルの事例をもとに、住民投票

という諸価値のすり合わせを経て公共を創造することを示した前山（2007）³⁾のみである。このように、近年、計画分野において、総合的にアドボカシー活動を扱った論文は見当たらない。

アメリカのオレゴン州では、フロリダ州に続いて、1973年に自然環境や農業用地の保全などを目的とした成長管理政策が導入された。従来、計画権限は郡や市が握っていたが、広域的に成長管理を行うため、郡や市の権限を弱め州政府の権限を強化し、都市開発を都市成長地域内に強力的に集中させた。成長管理政策に関する上院法案第100号は基本的な事項を規定しているものの、政策実施のためにより詳細な諸施策が必要であり、郡政府の法令遵守と合わせて、LCDC（Land Conservation and Development Committee）とDLCD（Department of Land Conservation and Development）に権限が託された。土地利用規制制度を中心とした同政策の適切な実施を推進する団体、土地所有者の権利擁護団体、経済活動の自由度の確保を図る団体などが、同政策をめぐる、政策導入時より活発に活動しており、オレゴン州は全米の中でアドボカシー活動が盛んな州と言われている。

都市計画の重要な要素の一つである土地利用計画は、誘導と規制を主な実現手段とし、個人の権利制限も伴う。土地利用は都市を物理的に規定するだけでなく、生活環境に多大な影響を及ぼし、自然環境にとっても時には脅威となりうる。交通便利性の良し悪しを決め、職場や公共施設などへのアクセスの決定要因ともなる。これらのことから、アメリカでは、土地利用は所得格差と密接な関係があると指摘されている。

しかし、我が国においては、土地利用は日常生活の中ではあまり意識されず、住民意識アンケートの結果を見ても、自治体の政策課題の中で上位に位置することはほとんどない。このことは、逆に、土地利用計画に関する住民の理解度の向上や市民の立場に立った意見具申・政策提案の重要性を意味している。

そこで、土地利用計画のアドボカシー活動について、オレゴン州を取り上げ、同州の関係者を対象に2013年8月に実施したインタビュー調査及び関連資料をもとに、活動の意義、内容、変遷を明らかにする。

インタビュー調査対象は、土地利用計画を州レベル及び都市圏レベルで担当しているDLCDとメトロ²⁾、土地利用分野のアドボカシーに詳しいポートランド州立大学のSeltzer教授、同教授から推薦された6つのアドボカシー団体である。成長管理政策推進側の団体としては、州の成長管理政策導入時期に創設され、その番犬と称されている1000 Friends of Oregon、プランナーの団体であるOregon Charter of American Planning Association、そして、分野を横断したアドボカシー団体の連合という新しいタイプのCoalition for a Livable Futureである。成長管理政策に批判的である団体としては、不動産所有者の権利擁護を主張する代表的な団体であるOregonians In Actionと、業界団体のOregon Home Builders Associationである。また、地区レベルでアドボカシー活動も行うポートランドの自治会連合の中で、最も活動が活発と言われているSoutheast Uplift Neighbor-

hood Program も調査対象とした。

2. ポートランドでアドボカシー活動が盛んな背景

オレゴン州のアドボカシー活動が活発になった背景を、州最大都市ポートランドに焦点を当てて見る。

ソーシャル・キャピタルの研究者である Putnam らによると、1960 年代末から 70 年代はじめにかけて、ベトナム戦争、公民権運動、公害問題などにより、アメリカ各地で市民運動が活発化し、行政主催の会合に多くの市民が参加した。70 年代、80 年代になると、多くの都市部において、市民活動は下火になり市民参加も弱体化したが、ポートランドでは市民活動が盛んになった。市民が市あるいは学校主催の会合に 1 回以上参加した率を見ると、同規模の都市が 1974 年の 22% から 94 年に 11% と半減した一方で、ポートランドでは 1974 年の 21% から 90 年代には 25-35% に上昇した。同期間の good-governance 関連組織の会員の比率を見ても、同規模の都市が 4% から 3% へと低下したのに対し、ポートランド市は 4% から 11% へと大幅に増加した。1970 年代はじめは、ポートランドの市民活動レベルは同規模の都市と同程度であったが、その後の 20 年間で、同市の市民活動は同規模の都市の 3、4 倍になった⁽³⁾。

このようなポートランドの特異性の背景について、次のような指摘がなされている。

- オレゴン州、特にポートランドには、多くのリベラルな人や活動家がいる⁽⁴⁾。
- オレゴン州民は非常に自立心が強く、政府をあまり信用していない⁽⁵⁾。
- ポートランドは中都市であって、アメリカの文化の中心には位置しておらず、大きな企業や組織がない。中小規模のビジネス組織が多数あり、中小規模の組織が協力する文化がある。域外から、新しいものを求めて多くの人々が移り住んできており、社会的文化の坩堝でもある。また、州の議員と大半の郡・市の議員の報酬は低く、本業の傍ら市民感覚を持ちながら議員活動を行っている⁽⁶⁾。
- ポートランドは、中心部と郊外部の所得格差が比較的少ない⁽⁷⁾。

ポートランドのアドボカシー活動が活発化した契機として多くの人が指摘するのは、1969 年の高速道路建設反対運動である。市の中心部を流れるウィラメット川沿いの建造物の跡地に高速道路の建設が計画されたことに対し、市民が Riverfront for People という団体を結成し反対運動を展開した。高速道路建設の差止めは全米初であった。

市民の主張が通り、川沿いに長さ約 1.5km の公園が作られ、現在では市民や観光客の憩いの場となっている。また、市の中心部と Hood 山を結ぶ高速道路建設計画に対しても、建設ルート沿いの住民が反対運動を起こし、1972 年に、32 歳の若さで当選した Goldschmidt 市長がその建設を取りやめた。

表1 ポートランドにおける市民団体数の変遷

	1960	1972	1985	1999
アドボカシー団体	31	184	222	402
芸術文化団体	19	58	86	111
ビジネス団体	174	195	228	248
労働団体	164	172	118	78
社会福祉団体	124	199	263	334
伝統的市民団体	370	341	278	132

出典：Johnson, S. R, "The Transformation of Civic Institutions and Practices in Portland, Oregon : 1960-1999," A dissertation submitted in partial fulfillment of the philosophy in Urban Studies, Portland State University, 2002. UMI Number 31119017, ProQuest Information and Learning Company

これらの動きと並行して、1960年代から1970年代初頭にかけて、連邦政府のコミュニティ活動及びモデル都市プログラムとして、ポートランドに近隣住区のグループが誕生した。1974年には、市役所に自治会事務局（Office of Neighborhood Associations）が創設された。同事務局は、自治会に活動資金を提供するとともに、人材養成などを行っている。自治会制度は、近隣住区に計画決定への意見提出プロセスを2つ設けた。自治会は、地区のニーズを毎年市に伝え、市はそれを予算案に反映させるとともに、自治会は当該地区に影響のあるすべての事業計画やゾーニング変更の告知を受けるようになった⁽⁸⁾。このポートランド市の自治会制度は、アドボカシー活動のベースの一つとなっている。自治会は、市の方針に正面から反対することもある。同意できなければ運動を起こし、市政に変更を迫る⁽⁹⁾。

オレゴン州の土地利用計画制度は、ポートランド市民が高速道路建設をストップしたところに導入された。そのような時代背景を受けて、市民参加が州の計画制度の第一目標として掲げられており、市民は決定に影響を及ぼすことができるようになっている。

また、政府の役割の拡大に伴い、産業界のアドボカシー団体が増加した⁽¹⁰⁾。

3. アドボカシー活動の内容とタイプ

非営利団体に関する辞書（Hopkins, B. R, "Nonprofit Law Dictionary," Wiley Nonprofit Series, 1994）によれば、アドボカシーは、「活動の位置付け、立場、方針を行動的に擁護、支持することである。ロビー活動、政治キャンペーン活動、デモンストレーション、ボイコット、様々な形態のプログラム化されたものを含みうる」としている。

オレゴン州の土地利用計画に関する主なアドボカシー活動は、政府の監視、提言・提案・交渉、

訴訟、情報提供、ロビー活動、啓発、意見聴取、意見表明と多岐にわたる。活動の主な対象に関しても、行政府、議会、市民・企業⁽¹¹⁾ 裁判所と幅広い。活動とその対象を示すと次表のようになる。

表2 土地利用計画に関する主なアドボカシー活動とその対象

対象	行政府	議会・議員	市民・企業	裁判所
監視	○			
提言等	○	○		
訴訟	○			
情報提供	○			
ロビー活動		○		
啓発		○	○	
意見聴取			○	
意見表明				○

3.1 政府に対するアドボカシー活動

オレゴン州の土地利用計画による成長管理政策の適切な施行のため、弁護士の Richmond が、当時の McCall 知事の賛同・支援を受け、1000 Friends of Oregon (OFO) を 1975 年に創設した。オレゴン州の成長管理政策は都市計画権限を郡・市から州に移行することを重要な内容にしていることから、政策の実施を見守る必要があり、OFO は政府を監視するという番犬の役割を担った。特に、政府が正しいプロセスを踏んでいるか、実施要綱は適切であるか、郡や市の決定事項は州が定めた 19 項目の州全体の計画目標に合致しているかについて検討し、そのようになっていない場合は、政府に是正を働きかけたり提言を行ったりする。事務事業が適切な手順を踏んでいない場合や政策が州の計画目標から大きくかけ離れている場合、OFO は政府を訴える。例えば、メトロの行政エリアに属する 3 つの郡は同一のゾーニングに関するガイドラインに従わなくてはならないが、ワシントン郡は従っていないため、OFO は同郡を裁判所に訴えた⁽¹²⁾。

OFO には 3 人の弁護士がいるが、時間と費用がかかるため、OFO としては訴訟を避けたい。大半の郡や市も裁判を望まない。そこで、訴訟する前に、OFO は当該の郡・市に是正を求めたり、警告を発する。訴訟は Land Use Board of Appeal (LUBA) で扱われ、一般の訴訟よりも迅速に 3-6 ヶ月で判決が下される⁽¹³⁾。

また、OFO は、政府設置の委員会に委員として参加し、団体の考えに沿った意見を述べる。その他、政府から意見を求められることがある。政策サイクルが進んだ段階でプロセスを戻すことは難しいことから、アドボカシー団体は、政策決定の早い段階から関わるようになっている。

上院法案第 100 号は、LCDC により、執行のための膨大な実施要綱が作成された。これらの要綱は法律と同様の力を有する。しかし、州議会議員はこれらの要綱をチェックしておらず、人々はこ

これらの要綱を知らない。そこで、Oregonians In Action (OIA) では、不動産所有者の権利擁護の観点から、上院法案第100号の実施要綱をチェックし、必要な行動をとっている。Oregon Home Builders Association (OHBA) でも、議会開催期間以外は、政府の業務の監視に注力し、政府の手続き・手順が適切か否かをチェックする。このように、政府は成長管理政策の推進団体ばかりではなく、反対・懐疑団体からも監視されている。

OIA は、個人的な案件ではなく、多くの人に関係する案件を扱う法律事務所という性格を有している。すなわち、今まで取り上げられていない訴訟案件を扱い、類似案件の前例を作る⁽¹⁴⁾。

ポートランドの自治会連合である Southeast Uplift Neighborhood Program (SEUNP) は、条例の改変をポートランドに提案することがある。近年、住宅市場の復活により住宅価格が上昇しているため区画を分割する動きがあり、SEUNP としては分割に反対の立場をとり、区画規模に関する下限の設定を市役所に要望している。

ポートランド都市圏及びその周辺地域を活動エリアとして、関連する政府と連携をとりながらより良い地域社会を目指す Coalition for Livable Future (CLF) や、自治会連合の SEUNP は、基本的には訴訟を行わない。ただし、CLF は、巨費を要するコロンビア川クロッシング・プロジェクトに対して、他の多くの市民団体の協力を得つつ、同プロジェクトが交通渋滞の解決にならないとして訴訟を行い、プロジェクトを廃止させた。

3.2 議会・議員に対するアドボカシー活動

オレゴン州議会では毎年約1,000の法案が提出、審議される。各アドボカシー団体では関連する法案を抽出し、法案に関する意見を提出したり、議員に法案への賛成ないし反対を働きかけるロビー活動を行う。スタッフの中にロビー活動を行う専門家を擁する団体もあるが、専門家と契約する団体もある。

例えば、OFO は、2013年に約70の法案に着目し、法案に関して証言を行った。Oregon Charter of American Planning Association (OCAPA) は、計画権限を弱める法案には反対する立場をとり、15の法案に関して州議会に意見を提出した。OHBA は、毎年、住宅産業に関係する約500の法案をチェックする。事務局は、当該法案について、議会開催の6ヶ月前に会員企業から意見を集め、それらをもとに関係法案を政治行動委員会で議論する。現在、新しい法案を提案するのではなく、住宅産業を守ることに注力している。

さらには、住民投票法案を提出したり、新しい法案の制定や法案の改変を議員に要望する活動も行われる。OIA は、不動産所有者の権利擁護のために組織化され、土地利用規制による損失補償などに関する住民投票法案をこれまで4回（法案56, 7, 37, 39）成立させた。別途、土地利用の規制緩和に関する法案を議員に提案し、過去15年間に約30の法案を成立に導いた。

州議会の議員は得意とする分野が限られており、土地利用計画による成長管理政策に精通してい

るわけではない。そのため、定例議会の開始時期前に、OFO、OIA、OHBA では、議員及びそのスタッフにそれらの重要性の啓発を行い、団体の主張の理解者の獲得・増加を図っている。CLF でも議員対象の土地利用制度に関する会議を行っている。

OHBA では、アドボカシー活動のほかに、会員から議員候補の募集も行っている。2013 年 8 月現在、州議会の上院及び下院にそれぞれ 2 人ずつ議員を送り込んでいる。

3.3 市民に対するアドボカシー活動

アドボカシーには、少数者の意見を擁護し、公共の場に提示し言論を支援するという意味があり、土地利用計画に関しても、市民の声を政府に伝え対応を求める活動が行われている。例えば、OIA は、同様の相談を複数の市民から受けた場合、地域の問題として捉え、関係する選挙区の政治家に問題の解決を働きかけている。

成長管理制度の導入から 40 年が経過していること、そして、オレゴン州民の 50%は他州の生まれであることから、大半の市民は成長管理制度の存在を知らなかったり、十分に理解していない。いかに市民に土地利用問題を理解してもらうかが重要である。しかし、不景気や失業率の高い時期は、人々は短期的に考えるため、理解を促すことは難しい⁽¹⁵⁾。

CLF では、教育活動の一つとして、地域の公平地図製作プロジェクトを実施し、何らかの対応策を行うべき地区を抽出、提示した。

3.4 裁判所に対するアドボカシー活動

土地利用関連の訴訟に関して、原告もしくは被告の要請に基づいて、アドボカシー団体は意見書を裁判所に提出する。これらの団体は、弁護士をスタッフとして抱えている。

3.5 団体ごとのアドボカシー活動の共通点と相違点

OFO は土地利用法のみ注目し、州の 19 の計画目標を活動の判断基準にしている。CLF も州の土地利用計画に関して賛成の立場をとっている。一方、OIA は不動産所有者の権利擁護、州の計画制度に反対の立場⁽¹⁶⁾をとっている。このように、価値観、判断基準は異なるものの、次表に示すように、アドボカシー活動のタイプを見ると全体として共通性が見られる。

ただし、団体の性格や主張内容により、重視する対象に差が見られる。成長管理政策を推進する立場をとる OFO は主に政府の活動に着目し、政府に働きかける。一方、州の計画制度に反対の立場をとる OIA は、制度の改変のため議会を重視する。また、業界団体である OHBA も、ビジネスに対する影響という観点から、法制度を議決する議会を重視する。政府や議会への働きかけの根拠として市民の支持が不可欠であるため、OFO では市民の啓発も重視している。今回インタビューした関係者の中では、政府への働きかけも市民の啓発も同様に重要だと考える人が多かった。しか

表 3 各対象に対する団体別の主なアドボカシー活動

対象	行政	議会	市民	裁判所
OFO	監視, 提限, 訴訟	ロビー活動, 議員の啓発	啓発	意見表明
CLF	提言, 情報提供	ロビー活動, 議員の啓発	啓発	
OIA	監視, 訴訟	ロビー活動, 議員の啓発, 住民投票法案提出	啓発, 意見聴取	意見表明
OHBA	監視, 訴訟	ロビー活動, 議員の啓発		意見表明
OCAPA	提言	ロビー活動	啓発, 訓練	意見表明
SEUNP	提言	意見表明	啓発	

し、市民の教育にこれまで成功していないという指摘もあった。一方、OHBA のような業界団体は、市民の啓発は時間と経費がかかるとして行っていない。

4. 政府とアドボカシー団体との関係

オレゴン州の土地利用計画に関して、アドボカシー団体と政府の間には多様な関係が見られる。これは、団体の実力が強まったこと、アドボカシー活動の多様化などを反映している。

まず、土地利用計画の適正な実施を監視する団体や土地利用規制を好まない団体と政府の間に緊張関係が存在する。

前者の代表例が OFO で、自らを番犬と称している。OFO は、政府の活動をモニターし、政府が政治的理由などから政策の実施を躊躇していると実施を迫る。逆に、政府は政治的な動きに対して、このようなアドボカシー団体の主張を利用することもありうる。

後者の代表例は OIA である。OIA は実施要綱のチェックを行い、OIA の考え方に合わない場合は、議員などに変更を働きかける。

緊張関係は第二の対立関係に発展することがある。団体の主張が通らない場合、裁判で争われる。OFO は成長管理政策の導入後しばらくは、DLCD を相手に多くの裁判を行ったが、90 年以降はない。その後、郡、市、メトロに対して裁判を行っている。OHBA もメトロ相手に数回裁判を行っている。

裁判は個別事象を対象にするが、政策全体に関して、州による土地利用計画制度の廃止ないし弱体化を図る法案の制定を議員に働きかけるという活動もある。OIA では、それらに加え、同様の内容に関する住民投票法案の提出も行った。特に、2004 年に発議した法案 37 は、「何らかの土地利用規制が土地の価値を低減させた場合、政府は所有者に補償するか、規制を控えなければならない」というタイトルで、61% の賛成を得て可決した。これは、成長管理政策の根幹である土地利用計画制度を揺るがすものであった⁽¹⁷⁾。

LUBA に持ち込まれる訴訟案件の大半は個人（不動産所有者など）であるが、表 4 に示すように、アドボカシー団体が原告の案件も 5.9%（1990-2012）を占める。アドボカシー団体の中では OFO が最も多く訴訟を起こしているが、自然保護や地域の土地利用計画の監視などを行っている多様な「〇〇の友」という団体の訴訟件数の合計は、OFO のそれを上回る。

第三の関係は協力関係である。CLF は、メトロが『2040 成長コンセプト』（1995）を策定した際に参加し、持続性と住みやすさを重要視する市民や団体により創設され、同コンセプトの実現に向けて、メトロと共同歩調をとっている。最近では、メトロ地域を対象に様々な指標から格差の状況を

表 4 LUBAへの訴訟件数の推移（1990-2012）

	アドボカシー 団体	地縁団体	市民有志	不動産所 有者団体	その他 団体	個人
1990	6	1	0	0	0	143
1991	2	2	0	0	0	160
1992	5	5	1	0	0	215
1993	5	7	1	1	3	198
1994	7	2	1	0	4	191
1995	10	5	0	0	3	214
1996	9	7	1	0	3	225
1997	4	5	0	2	3	215
1998	4	3	2	3	1	188
1999	10	4	1	4	2	171
2000	17	2	2	2	2	167
2001	17	5	0	0	1	197
2002	21	4	0	1	3	141
2003	38	3	2	0	1	160
2004	12	1	2	0	0	148
2005	16	0	1	0	0	147
2006	27	4	1	2	3	164
2007	9	4	1	4	2	160
2008	9	3	0	1	7	200
2009	12	2	1	2	4	132
2010	5	2	0	1	5	99
2011	3	0	1	1	6	102
2012	3	2	2	0	6	78
90-12	251	73	20	24	59	3,815

注：「Citizens of 自治体名」は市民有志に分類した。

出典：LUBAのHPより作成。

分析し、政府として対応すべき地区を抽出、提示している。

また、DLCDは、時折、アドボカシー団体と協力して裁判に臨むことがある。他の州政府機関（農業部など）も同様である。

第一、第二の関係は政府にとって厳しいものではあるが、行政活動のチェック機能を果たしており、第三の関係と合わせて、アドボカシー団体は政府を補完していると言える。アドボカシー団体は、寄附金に対する優遇税制を受けているということから、政府を補完する役割を担っている。DLCDでも、オレゴン州の土地利用計画の実施にとって、アドボカシー団体は欠かせない存在となっていると認識しているが、すべての政府が同様な認識を持っているとは限らない。実際に、いくつかの郡・市ではOFOのアドボカシー活動に対して立腹している⁽¹⁸⁾。

政府、特に、DLCDやメトロでは、アドボカシー団体との関係を良好に保つ努力を行っている。例えば、OFOは絶えず州政府と近い関係を有し、政府の政策を支援しているという認識⁽¹⁹⁾のもと、DLCDはOFOと月に1、2回、面談や電話で情報や意見の交換を行っている。DLCDでは政府よりもアドボカシー団体の方が市民の意見を把握していると認識している。そのため、政策の立案や大幅な変更の際には、幅広くアドボカシー団体の意見を聴取している。その中には、OIAのように政府寄りではない団体も含まれる。例えば、DLCDは、最近、都市開発を誘導する地域と制限する地域を分ける都市成長境界線の設定プロセス修正の検討を行った際に、多くのアドボカシー団体に参加を呼びかけた。DLCDは各団体からの反対がなくなるまで対話を継続するという方針のもと、修正検討に1年半をかけた⁽²⁰⁾。

メトロでも、土地利用や成長管理に関する新しい政策について、アドボカシー団体に意見を求める。新しい政策を審議するメトロ技術諮問委員会（Metro Technical Advisory Committee: MTAC）では、属する郡・市の代表などに加えて、OFOにも委員を委嘱している⁽²¹⁾。

アドボカシー団体と自治体が裁判で争う関係になっても、全面的に対立するのではなく、両者の間で意見交換などの関係を保つ努力がなされる。実際に、メトロでは、MTAC委員の団体がメトロに対して訴訟を起こしても、委員にとどまってもらっている。

アドボカシー団体と政府・議会との関係は、政権与党が民主党か共和党かによって異なる。一般的に、民主党は土地利用計画を推進し、ビジネスに対して好意的ではない。共和党は計画や規制よりも自由を尊重し、不動産所有者の権利を擁護する傾向がある。オレゴン州では、40年以上、民主党が知事のイスを保持している。ただし、議会については共和党が多数を占めることも多々ある。

アドボカシー団体の背後には、有権者である多くの会員や支持者がおり、そのことが政治的力を持っている。議員もそのようなことを理解し、アドボカシー団体との関係を形成している。

5. アドボカシー活動の変遷

アドボカシー活動は問題の状況などに応じて内容が変化する。また、団体の使命の達成に向けて、試行錯誤も見られる。オレゴン州においても、成長管理政策導入後の約 40 年間に以下のように変化が見られた。

OFO は、オレゴン州の土地利用計画制度の実施を監視することを主目的に設立されたことから、創設後 30 年間、政策の不適切な決定や実施に関して郡や市をしばしば裁判所に訴えた。2003 年に 17 件、2006 年に 16 件の裁判を行ったが、2007 年以降は 1 件のみである。アドボカシー団体全体の訴訟件数も、2006 年以降、減少傾向にある。

土地利用計画制度に反対する団体は、制度の廃止を内容とする住民投票法案を 4 回提出した。いずれも反対が賛成を上回った。その後、土地所有者の権利の擁護に方針を転換し、2000 年に、土地利用に関する規制が土地の価値を減じた場合、所有者は政府に補償を要求することができるという内容の住民投票法案 7 が OIA により提出され、賛成 54%、反対 46% で可決した。しかし、憲法イニシアティブ⁽²²⁾として提案された法案 7 は、同一のイニシアティブに複数の憲法修正を盛り込むことができないという技術的な理由で州の最高裁判所が憲法違反と判断した。そこで、OIA は、2004 年に法令イニシアティブとして、同様の内容の法案 37 を提案し、61% の賛成を得た。その後、州議会で法案 37 の修正案である下院法案第 3540 号-C が作成され、上院、下院ともに可決された。法案には、同法案を 2007 年 11 月 6 日の特別選挙の際に、諮問的レファレンダム⁽²³⁾として住民投票にかける条文が盛り込まれた。住民投票の結果、賛成 62%、反対 38% で法案 49 は可決された。

これら一連の住民投票に際して、提案団体以外の関連団体も活発なアドボカシー活動を展開した。土地利用規制による損失補償のさらなる修正法案を提出することは可能であるが、2013 年時点においてそのような動きは見られない。

最近では、大半の団体は、議会対策と市民を対象にした教育及びアウトリーチにアドボカシー活動の重点を移している。OFO でも、市民の啓発がより重要になっていると捉え、教育やアウトリーチに力を入れている。

オレゴン州の土地利用計画制度の導入後、土地利用に関係する問題として、地球温暖化、所得格差、保健（市中心部の過度の集中や地域の食）といった問題が浮上してきている。すなわち、対応すべき分野が増加し、1 団体だけでは対応しきれなくなっており、団体間の連携が重要になっている。

その典型的な団体が CLF である。CLF は団体の連合であり、都市計画、交通、住宅、環境、農業、雇用、保健といった多様な分野で、州の土地利用計画制度を支持する団体が加盟している。CLF だけがアドボカシー活動を行っても影響力が限られているため、会員団体に支援を呼びかける。会員

団体から同様の要請を受けることもある。最近、CLFは格差問題に焦点を当てている。格差は、バス停までの歩道、安全な公園、バス路線、大気の質、自転車専用レーン、アフォードブル住宅、様々な機会へのアクセスなどの土地利用に関係しているとしている⁽²⁴⁾。

6. まとめ

オレゴン州の土地利用計画に関するアドボカシー活動は、制度の導入後、内容を変化させながら、重要な役割を果たしてきた。その意義、内容、変遷についてまとめると、次のようなことが言える。

- 政府を監視するアドボカシー活動は、土地利用計画制度の定着に貢献した。
- 政府は、土地利用計画の推進派、反対・懐疑派の双方から監視されている。
- アドボカシー団体は、訴訟権及び提案権を有し、政府と対等な関係を築いている。
- アドボカシー団体と政府との関係として、緊張関係、対立関係のほかに協力関係もある。
- アドボカシー活動内容は多岐にわたるとともに、対象も幅広い。ただし、団体の性格や主張により、活動内容や対象に違いが見られる。
- 土地利用計画制度の定着に伴い、アドボカシー活動の中心的な内容が、監視・訴訟から、啓発や情報提供へと変化してきている。

我が国においても、多様なアドボカシー団体の誕生・増加、あるいは市民団体のアドボカシー活動の活発化により、より適切な土地利用計画制度の実施が望まれる。

注

- (1) 西村志保 (2006) p. 223
- (2) ポートランド都市圏 (マルトマ郡, クラカマス郡, ワシントン郡) の地域政府。選挙で選出された首長を擁し、広域的な計画, 交通, 廃棄物処理などを担当している。
- (3) Putnam, Feldstein (2003) pp. 241-244
- (4) インタビュー調査, OFO, 2013/8/27
- (5) インタビュー調査, CLF, 2013/8/28
- (6) インタビュー調査, Seltzer, 2013/8/29
- (7) Putnam, Feldstein (2003) p. 251
- (8) Abbott (1994) p. 214
- (9) 岡部一明 (2008) p. 11
- (10) インタビュー調査, OHBA, 2013/8/29
- (11) 業界団体の場合, 会員企業が対象になる。
- (12) インタビュー調査, OFO, 2013/8/27
- (13) インタビュー調査, OFO, 2013/8/27
- (14) インタビュー調査, OIA, 2013/8/27
- (15) インタビュー調査, OFO, 2013/8/27
- (16) OIA は, 計画制度を否定しているのではなく, 州よりも郡や市の方がなすべきことをよく理解しているので, 計画権限を州から郡・市へ戻すべきであると主張している。

- (17) 詳しくは、平修久、西浦定継「土地利用計画の実施阻害要因」『学術研究論文発表会論文』42 巻 3 号日本都市計画学会 2007 年, pp. 757-762 を参照のこと。
- (18) インタビュー調査, OFO, 2013/8/27
- (19) 2013 年 8 月現在, OFO は, DLCD が成長管理政策の実施や, 郡や市がより良い意思決定ができるように誘導することを十分に行っていないと認識している。
- (20) インタビュー調査, DLCD, 2013/8/26
- (21) インタビュー調査, メトロ, 2013/8/27
- (22) イニシアティブは住民投票の一形態であり, 州の憲法を修正する提案を行う「憲法イニシアティブ」(Constitutional Initiative) と法律の制定・修正を求める「法令イニシアティブ」(Statutory Initiative) に分かれる。
- (23) 議会付託型で, 議会が法律を住民の承認をえるため, または議論が分かれる問題について, 議会の最良で有権者の投票に付するもの
- (24) インタビュー調査, CLF, 2013/8/28

参考文献

- 1) 岡部一明「ポートランド・モデル：市民参加と自治」『東邦学誌』第 37 巻 1 号, 2008, pp. 1-22
- 2) 西村志保『ボランティア活動の論理：ボランタリズムとサブシステムテンス』車信堂, 2006
- 3) 前山総一郎「アドボカシープランニングと住民の意思」『八戸大学紀要』35 号, 2007, pp. 1-14
- 4) 松浦さと子「米国 NPO のパラドクス—NPO アドボカシーを支える企業寄附」『海外事情』第 47 巻 5 号, 1999, pp. 109-120
- 5) Abbott, C, “The Oregon Planning Style,” in Carl Abbott, Deorah Howe, Sy Aeller edited *Planning the Oregon way: a twenty-year evaluation*, Portland State University Oregon State University Press, Corvallis, Oregon, 1994, pp. 205-226
- 6) Davidoff, P. “Advocacy and Pluralism in Planning,” *Journal of the American Institute of Planners* 31, 1965, pp. 331-338
- 7) Putnam R. D, Feldstein L. *Better Together: Restoring the American Community*, New York: Simon & Schuster, 2003
- 8) Seltzer, E. “Land Use Planning in Oregon: The Quilt and the Struggle for Scale,” Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2013

A Study of Advocacy Activities in the Field of Land Use Plan : In the Case of the Growth Control Policy in Oregon State

Nobuhisa TAIRA

Abstract

Advocacy activities in the field of land use planning in the state of Oregon in the U.S.A. have taken on important roles after the introduction of the growth control policy. State, county, and city governments are overseen by both pro- and anti-state-based land use planning system organizations. Advocacy organizations have the right to sue the government and propose policies. The contents and targets of activities depend upon the nature and assertions of organizations. In this paper, the relationships between advocacy organizations and governments are classified into three groups: tensional, opposing, and co-operative. The main advocacy activities have shifted from lawsuits to education of people.

Key words: advocacy, land use, growth control, Oregon State